



# Bacheloroppgave

**ADM650 Jus og administrasjon**

**Kommunens ansvar - brukerens rettighet.  
Et innblikk i prosessen ved tildelingsvedtak.**

Monica Rishaug

Totalt antall sider inkludert forsiden: 40

Molde, 22. mai 2015



**Høgskolen i Molde**  
Vitenskapelig høyskole i logistikk

## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input checked="" type="checkbox"/>

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Ingunn Gjerde

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

☒ ja    ☐ nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

☐ ja    ☒ nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

☐ ja    ☐ nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

☐ ja    ☒ nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 22. mai 2015

## **FORORD**

Under en forelesing i Politiske prosesser i 2014 fikk jeg ideen om bacheloroppgavens tema. Det har vært inspirerende å skrive om et område som er av personlig interesse, samtidig som det favner faglig kunnskap og presenterer en utfordring for velferdsstaten som er relevant for dagens samfunn.

Ingunn Gjerde har vært min veileder ved Høgskolen i Molde, og jeg retter en stor takk til henne for konstruktive tilbakemeldinger, god dialog og hennes tilgjengelighet for spørsmål undervegs. Takk til Ingrid Andenes Reppen som har hjulpet meg å ferdigstille illustrasjonene. Til slutt takker jeg respondentene som har stilt opp og delt sin tid med meg og mitt prosjekt.

Monica Rishaug

Molde 21. mai 2015

## **INNHold:**

<b>1.0</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
<b>2.0</b>	<b>PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>2</b>
<b>3.0</b>	<b>METODE .....</b>	<b>2</b>
<b>4.0</b>	<b>TEORI.....</b>	<b>5</b>
4.1	Borgerens mange roller .....	5
4.2	Terskelteori.....	6
4.3	Menneskebehandlingende organisasjoner og uregjerlige problemer .....	7
4.4	Verdier og organisasjonsformer .....	8
4.5	Bakkebyråkratene og skjønnsutøvelse .....	9
4.6	Makt og legitimitet .....	12
<b>5.0</b>	<b>TJENESTETILBUD OG PLIKTER.....</b>	<b>13</b>
5.1	Hva er avlastning .....	13
5.2	Kommunenes organisering .....	13
5.2.1	Kriterier .....	15
5.3	Kommunens plikter i henhold til helse- og omsorgstjenester .....	16
5.3.1	Forsvarlighet .....	16
5.3.2	Sørge for-ansvar .....	16
5.3.3	Nødvendighet .....	17
5.3.4	Helhetlig tjenestetilbud .....	17
<b>6.0</b>	<b>ANALYSE.....</b>	<b>18</b>
6.1	Foresattes opplevelser i møte med kommunale tjenester .....	18
6.1.1	Veiledning, koordinator og IP .....	19
6.1.2	Brukermedvirkning .....	21
6.1.3	Klage .....	22
6.1.4	Tilgjengelighet .....	24
6.1.5	Dokumentasjon .....	24
6.1.6	Hvordan blir dere møtt ved henvendelse .....	26
6.1.7	Særlig tyngende omsorgsarbeid .....	27
6.2	Etatskarusell .....	29
<b>7.0</b>	<b>AVSLUTNING .....</b>	<b>30</b>
7.1	Konklusjon .....	30
7.2	Implikasjoner for videre forskning .....	31
	<b>REFERANSER.....</b>	<b>32</b>

## 1.0 INNLEDNING

Jeg har arbeidet ti år i Tiltak Funksjonshemmede i Molde kommune. I løpet av studietiden ved Høgskolen i Molde, har jeg lært om blant annet politiske prosesser og velferdsrett. Vi bor i en velferdsstat med et lovverk som gir oss mange rettigheter. Men hvordan slår en rettighetsparagraf ut i praksis for deg og meg? Politikere sentralt vedtar lover og paragrafer, kommunene skal balansere et budsjett, forvaltningen skal håndheve regelverket, og i flere bestemmelser er det rom for kommunens selvbestemmelse og bruk av skjønn. Her ligger mange enkeltskjebner, hvor et vedtak har stor betydning for ens livssituasjon.

Kjernen i min oppgave handler om en persons møte med forvaltningen i en situasjon der man søker en kommunal tjeneste. Behovet må dokumenteres og man får et enkeltvedtak på sin søknad. Mange opplever en slik prosess som uproblematisk. Men noen mennesker er i en sårbar situasjon med mange følelser knyttet til behov for kommunal hjelp. Jeg bruker søknad om avlastning som eksempel gjennom oppgaven. Søkeren møter utfordringer og offentlige terskler. Kommunen på sin side har plikter etter loven og sine utfordringer i å tilby forsvarlige tjenester for sine innbyggere.

Vår velferdsstat kan beskrives som `tjenesteintensiv` i den forstand at staten både direkte og indirekte bistår befolkningen med en rekke velferdstjenester gjennom vårt livsløp. Det forventes et stadig økt behov for disse tjenestene fremover i tid, og med dette oppleves et større press for å organisere og utvikle tjenesteapparatet slik at det kan fungere etter intensjoner skapt politisk sentralt gjennom lover og regler.

To nyere sentrale reformer, NAV-reformen og Samhandlingsreformen er eksempler på hvordan man søker å løse utfordringer knyttet til velferdspolitiske mål. Effektivitet, helhet og brukerorientering er stikkord for å beskrive hensiktene med reformene. I dette ligger forebygging og samarbeid på tvers av ulike helsenivåer med sikte på en bedre koordinering av helsetjenester (Vabo og Vabø 2014).

Når jeg ønsker å belyse brukerens møte med de offentlige skranker, er det også sentralt å gi en beskrivelse av «hvem» som sitter på andre siden av skranken.

## **2.0 PROBLEMSTILLING**

Oppgavens tittel er «Kommunens ansvar- brukerens rettighet. Et innblikk i prosessen ved tildelingsvedtak». Hvordan slår en rettighetsparagraf ut i praksis? Jeg søker innsikt i hvordan tjenestetilbudene er organisert, hvilke rammer de forvaltningsansatte arbeider under og et innblikk i personlige erfaringer fra møte med de offentlige skranker.

Problemstillingen lyder således; «Hvordan oppleves møte med de offentlige skranker ved søknad om avlastning og kommunale tjenester?»

Problemstillingen kan løses på flere måter og det har vært en krevende prosess å avgrense oppgaven. Jeg hadde ønsket å gå mer i dybden på det juridiske aspektet, men må avgrense til å beskrive den samfunnsfaglige delen av tildelingsvedtak mer inngående. Samtidig har mitt valg om å bruke søknad om avlastning som en rød tråd gjennom oppgaven, åpnet opp for en stor mengde juridiske og etiske dilemmaer.

## **3.0 METODE**

Problemstillingen viser to 'fronter' som møtes i en relasjon på bakgrunn av velferdsstatens universelle rettigheter. På den ene siden er kommunen, en stor kompleks organisasjon, som en del av det politiske systemet og representerer 'det offentlige' her. På den annen side er borgeren som søker en tjeneste. Det er flere forhold som styrer denne relasjonen, som lovverk, regeltolkning, skjønnsutøvelse og de økonomiske rammene. Her ligger også konkurrerende forvaltningsverdier, politiske intensjoner og maktutøvelse sammen med rettighetstenkning og verdivalg.

Jeg tar utgangspunkt i terskelteori, som beskriver de hindre som søkere av en offentlig tjeneste må passere i en prosess ved tildelingsvedtak. Teorien er presentert i artikkelen «Fordelingspolitikken forvaltning» av Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982) og er delt inn i registrerings-, kompetanse- og effektivitetstrinn og viser en kompleksitet og sårbarhet i en søknadsprosess. I tiden etter teorien ble utviklet har det blitt økt fokus på brukerinvolvering og plikter for søkere, og nye organisasjonsstrukturer er utviklet. Jeg bruker teorien her fordi den på en god måte forklarer de mekanismer som oppleves i møte med det offentlige og er således relevant også i dagens samfunn. Jeg har videre valgt ut kilder fra pensumlitteratur, bøker og forskningsrapporter som er relevante for å få fram et mer helhetlig bilde problemstillingen. Kommunenes organisering av avlastningstilbud beskrives ved å bruke en NOVA Rapport fra 2014 som kilde; «Kommunale avlastningstilbud Fra tradisjonelle tjenester til fleksible løsninger?» Rapporten er

gjennomført på oppdrag fra Helsedirektoratet og baserer seg på kvalitative intervjuer med ledere med ansvar for tildeling og koordinering av helse- og omsorgstjenester fra 20 kommuner i landet og statistikk fra alle kommuner. Hensikten med undersøkelsen er å søke kunnskap som kan styrke og videreutvikle ordning med avlastning.

Brukerne av tjenesten avlastning, er representert ved å intervju noen foresatte som har førstehåndskunnskap og mange års erfaringer fra møte med de offentlige skrankene. De er således førstehåndskilder. Formålet med kvalitativt intervju er å gi en stemme til de problemstillingen omfatter. Jeg har ingen grunn til å betvile respondentenes oppriktighet i sine svar, da disse er personlige erfaringer. Der er verdt å merke seg at svarene kunne blitt annerledes ved et annet utvalg respondenter, men alle søkere av kommunale tjenester har individuelle erfaringer. Man har det til felles å ha et barn med funksjonshemming, samtidig er familienes liv og situasjon unike. Respondentene kommer fra ulike kommuner i Møre og Romsdal.

Det har vært fire intervjuer, som har artet seg litt forskjellig. Alle de forespurte takket ja til å delta i mitt prosjekt. Respondentene har alle også tilbydd seg å bli kontaktet flere ganger om jeg skulle trenge mer opplysninger og om noe skulle være uklart. De hadde lest spørsmålene på forhånd og var forberedt. Intervjuguiden er middels strukturert ved at respondentene kunne velge å ikke besvare spørsmål de ikke var komfortable med, samt at jeg ikke på forhånd visste hvilke spørsmål som egnet seg best i forhold til respondentenes erfaringer. Felles for alle er at respondentene har hatt mye på hjertet og spørsmålene fløt litt over hverandre fordi som de selv påpekte, alt henger sammen. Et par spørsmål var overflødig eller mindre relevante for respondentene, samtidig som alle tok opp temaer som ferie og familie. Dette er momenter som er av lovgivernes intensjoner, og har fått plass i analysen. Familiene har ulike erfaringer i forhold til familiesituasjon, hvilken kommune de tilhører, diagnoser på barna og ulik bruk av avlastning. Dermed blir det noe ulik tilnærming til spørsmålene for de enkelte. Intervjuene ble foretatt i en naturlig kontekst hjemme hos dem etter deres valg med unntak av ett, der respondenten valgte å komme hjem til meg for å få ro og unngå avbrytelser. Respondentene var lovet anonymitet og alle eventuelle navn eller steder som ble omtalt ble ikke nedskrevet. Intervjuene ble tatt opp på bånd etter samtykke fra respondentene og ble transkribert før de ble redigert og kategorisert etter tema (Jacobsen 2005).

De fleste spørsmålene som ble stilt er i sammenheng med lovverket, ulike paragrafer som gir brukere rettigheter eller kommunen plikter. Jeg har vært åpen om at opplysninger vil bli



knyttet opp mot terskelteorien og at oppgaven også vil fokusere på forvaltningens utfordringer.

Selv om spørsmålene dreier seg om erfaringer knyttet til avlastning, ble det naturlig for de fleste å fortelle om opplevelser rundt andre ting også. Jeg opplevde tårer, latter og en del personlige betroelser som ikke jeg har gjengitt i utskrifter. Alle intervjuene gikk over tiden, det kan tyde på at det var for mange spørsmål, på den annen side opplevde jeg stor åpenhet, og det bidro til at tiden gikk fort.

Nå er det min oppgave å være denne åpenheten verdig og få fram de synspunkter respondentene føler er viktige.

Som nevnt er utgangspunktet ulikt for familiene, men der er påfallende likheter i en del av svarene. På grunnlag av noen få respondenter kan jeg ikke generalisere, men der er et klart budskap fra alle foreldrene her: viktigheten av å bli møtt med respekt, at noen lytter og viser forståelse (Jacobsen 2005).

Når man har et barn med funksjonshemming følger det med en stor mengde ekstra innsats fra foreldrene, som krever ressurser og pågangsmot. Selv om lovverket setter standard for hvilke rettigheter man kan forvente fra det offentlige, er det ingenting som skjer automatisk. Foreldre må selv være aktive og oppsøkende.

Figuren av etatskarusellen (side 29) er vist frem under intervjuene. Den har blitt til ved tidligere samtaler med foreldre som har barn med funksjonshemming, ved utsagn som; «Jeg føler det som om jeg sitter på en karusell og ikke har mulighet å gå av.» Den har blitt utviklet videre i samarbeid med respondentene, ved kommentarer og tilføyelser.

## 4.0 TEORI



Fig. 1. «Møte med forvaltningens terskler» Monica Rishaug (2015) basert på «Fordelingspolitikken forvaltning» av Jacobsen, Jensen, Aarseth (1982)

### 4.1 BORGERENS MANGE ROLLER

Gjennom livet har man ulike roller i samfunnet. Vi er borgere, klienter, brukere, kunder, søkere og pasienter i møte med det offentlige. Begrepet rolle betyr at vi innehar posisjoner som vi går inn og ut av, og preges av å være både status og aktivitet. Vi innehar sivile- og juridiske rettigheter, samt politiske og sosiale rettigheter i kraft av å være statsborger i den norske velferdsstaten (Hanssen m.fl. 2011). Klientrollen får man ved å motta offentlige ytelser, i et rettighetssystem. Man har brukerrolle ved å bruke offentlige tjenester som kan knyttes til et privatisert demokrati. Kunderollen i relasjon til offentlige tjenester kan knyttes til markedsstyring av offentlig sørvis (Christensen m.fl. 2009).

Samtlige av oss blir brukere av en offentlig tjeneste eller ytelse i løpet av livet. Utviklingen innen de offentlige oppgavene har i større grad gitt oss universelle rettigheter, og med økt brukerinvolvering er mottakere av en tjeneste ikke bare passiv, men mer aktiv siden man er gitt mulighet å få tilpasset tilbudet etter individuelt behov. I dette ligger et høyere kunnskapsnivå og bevisstgjøring blant folket etter de siste tiårs utdanningsrevolusjon og dermed fokus på hvordan det offentlige forvalter skattebetalernes midler (Hanssen m.fl. 2011).

## 4.2 TERSKELTEORI

Den nye velferdsstaten inkluderer i tillegg til bestemte kriterier for en rettighet, også en såkalt paternalistisk intensjon overfor søkere og klienter- der profesjonsutøveren skal vurdere hvilke tiltak eller tildelinger som er hensiktsmessig for å nå et bestemt samfunnsmessig mål.

Etterspørselen etter offentlige tjenester overstiger de tilgjengelige ressursene og profesjonsutøveren opplever dilemmaet mellom de faglige idealene og faktisk realitet i hverdagen. Lipsky (1980) mener misforholdet mellom etterspørsel og ressurser skaper behov for å begrense tilgang og omfang av tjenester overfor søkere. Det betyr å «påføre ekstra kostnader i form av ventetid, åpningstider og køordninger, tilbakeholdelse av informasjon; og om «creaming» som vil si seleksjon av klienter man har størst mulighet å lykkes med eller som er faglig mest givende» (Lipsky 1980 i Fossetøl 2005:24).

Når man erkjenner et behov for hjelp fra det offentlige, kan der være noen problemer man kan støte på. Det kan være vanskelig å orientere seg/finne fram i systemet og søknadsprosessen kan oppleves vanskelig. Noen mangler forutsetninger for å skrive en vellykket søknad (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982).

I lovgivningen ligger rettigheter som personer kan søke om å få tildelt. Forvaltningen fanger ikke opp et behov for tjenester, det kreves en egeninnsats, et klientinitiativ, fra søker selv. Det første steget en potensiell klient må passere kan kalles *registreringsterskelen*. Det kreves blant annet ressurser og pågangsmot hos en søker for å ta steget til å komme i kontakt med den rette etaten. Man må gjerne inneha en viss kunnskap om sine eventuelle rettigheter, at der er opprettet et offentlig tiltak for det aktuelle behovet. Der finnes mange som ikke lar seg registrere, da de ikke ser sine behov for hjelp som et offentlig anliggende, de vegrer seg for å «være en byrde», og vet ikke at for eksempel kommunen er lovpålagt å hjelpe i visse livssituasjoner. En konsekvens av å ikke ta eget initiativ kan være at de som trenger tjenester mest får minst.

Når man så har registrert sitt behov hos det offentlige, må man ta et nytt steg, som kan kalles *kompetanseterskelen*. Det stilles krav til søkeren utover initiativ til registrering. Man har en fordel om man kan mestre «forvaltningens spill». I dette ligger å kjenne til regelverket og skrive en veldokumentert søknad ved å beskrive de behov man har. «... spesielt å ha innsikt i de momenter som tillegges vekt når en regel skal bringes til anvendelse» (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982:39). Det å kunne formulere sine behov

tydelig og forståelig overfor forvaltningen og samt ha en realistisk forventning til utfall av søknad er av betydning. Konsekvenser av å mangle kompetanse kan være at de «flinkeste» kommer først i køen.

Man kan få en tildeling av tjeneste ved å registrere seg, andre saker krever kompetanse hos søker, men det er ikke alltid tilstrekkelig; Det siste steget i møte med forvaltningssystemet kan kalles *effektivitetsterskelen*. I dette ligger effektivitetsnormer hos ansatte i forvaltningen som skal fatte vedtak om grad av tildeling. De ansatte har ulike hensyn å ta innen økonomiske ressurser og fordeling av disse på flere søkere av samme tjeneste. Man kan oppleve en avvisning eller reduksjon av tilbud om søkers behov kommer i konflikt med de ansattes forestillinger om hvordan tilgjengelige ressurser bør disponeres. Dette gjelder også om man ikke har et behov som enkelt kan løses, men er krevende og sammensatt. Da trenger man gjerne en «god prognose», der et tiltak vil avhjelpe det aktuelle problemet, og en evne til å følge opp selv. Det er en fare for at de «svakeste» faller utenfor som konsekvens av å ikke mestre alle krav eller ha behov som er uregjerlige. «Når klientene ... jevnt over har kontakt med flere forvaltningsorgan der måten å begrunne avgjørelsene på varierer, vil dette ramme den som ikke er kjent med byråkratiets virkemåte» (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982:39).

#### **4.3 MENNESKEBEHANDLENDE ORGANISASJONER OG UREGJERLIGE PROBLEMER**

Bak skranken beskrevet i terskelteorien, sitter ansatte i forvaltningen. Kommunen blir i dette tilfelle en såkalt 'menneskehandlende organisasjon'. I dette ligger å «utføre arbeid som direkte bearbeider og forandrer menneskers status, helse eller livsbetingelser» (Hasenfeld:1983,1992 i Vabø og Vabo 2014:14).

Profesjonsutøvere i menneskebehandling organisasjoner står ovenfor såkalte «wicked problems», på norsk kalt «uregjerlige problemer». Begrepet er beskrevet av Rittel og Webber (1973) og Vabo og Vabø (2014) utdyper hva som ligger i dette begrepet. Typisk for uregjerlige problemer er blant annet at de bunner i flertydige årsaker og mangler objektive kriterier for den beste løsningen. Det enkelte menneskets unike livssituasjon gjør at en korrekt løsning for noen- ikke fungerer for andre. Dette er i motsetning til såkalte «tamme» problemer, som lar seg definere selv om de er kompliserte. Tamme problemer kan løses på en teknisk måte og løsningen kan igjen overføres til tilsvarende utfordringer.

Menneskebehandlende organisasjoner intervenser i menneskelige problemer som påvirkes av mange ulike forhold. Her ligger også delproblemer – eller tamme problemer, som kan løses på en enkel måte. Et eksempel på dette kan være når en funksjonshemmet person får utdelt hjelpemidler som gjør hverdagen enklere. Løsning på et tamt problem reduserer konsekvenser av de sammensatte uregjerlige problemene. Poenget er, ifølge Ritter og Webber, at profesjonsutøveren må erkjenne de komplekse årsakskjedene, og at dette krever fleksibilitet og åpenhet overfor den sosiale konteksten der problemer oppstår (Vabø og Vabo 2014).

Dette er en del av området som er viktig for de søkerne av kommunale tjenester som jeg fokuserer på. Mange av de som søker avlastning har barn med sammensatte utfordringer, og i forhold til kompetanseterskelen skjer det tildelinger mye basert på hvordan søkeren formulerer sine behov.

#### **4.4 VERDIER OG ORGANISASJONSFORMER**

Velferdsstaten stilles overfor sammensatte legitimitetskrav. Målet er å skape en god forvaltning og man kan kategorisere ulike verdisett som legitimerer offentlige institusjoner. Disse kan stå i innbyrdes konflikt med hverandre da de peker mot ulike organisasjonsformer og kan kalles konkurrerende forvaltningsverdier.

En organisk organisasjon kjennetegnes av horisontal kommunikasjon der ansatte samarbeider om å håndtere uregjerlige menneskelige problemer. Der må være et spillerom for å gjøre skjønnsmessige valg, prøve og feile. Fleksibilitet og responsivitet er verdier som berører befolkningens tillit til offentlige institusjoner ved å kunne takle vanskelige og dynamiske omgivelser. Tilliten til velferdsstaten er avhengig både av legitimitet ovenfra ved politisk vedtatte regelverk og nedenfra fra befolkningens møte med forvaltningen i ansikt-til-ansikt relasjoner.

Den målrasjonelle organisasjonen har entydige resultatmål med en klar ansvarsdeling. Her er målet å være kostnadseffektiv ved å forvalte fellesskapets ressurser innenfor egne ansvarsområder og gitte økonomiske rammer. Man søker her å unngå sendrektighet og ineffektivitet, og kontroll av måloppnåelse er en viktig brikke.

Det tredje verdisettet viser til borgernes rettigheter der forvaltningen ideelt sett skal være forutsigbar og åpen. Det er en byråkratisk organisasjon i Webers ånd, et regelbyråkrati som fokuserer på hvordan ting gjøres. I dette ligger en vekt på prosessstyring der offentlighetsprinsippet skal bidra til en forutsigelig, saklig og grundig saksbehandling. Da

trenger man klare kriterier og prosedyrer de ansatte skal følge for å sikre en rettferdig forvaltning, der borgerne stiller likt for loven.

De tre organisasjonsformene og verdisettene viser hvilke komplekse hensyn menneskebehandlernde organisasjoner må forholde seg til. Eksempel på sistnevnte verdisett er enhetsledere som etter innføring av bestiller-utførermodell og resultatenheter i mange kommuner, opplever økt ansvar og mindre myndighet på samme tid. De er i en skvis mellom to ytre krav, der de skal ta hensyn til klientenes rettsikkerhet på den ene side og stram budsjettdisiplin av hensyn til skattebetalerens penger på den annen side.

Lederne skal i sin rolle kombinere de tre forvaltningsverdiene ved å være kostnadseffektive, sørge for et gjennomiktig åpent vedtakssystem i henhold til enkeltvedtak som kan påklages av bruker/klient, og de skal være fleksible og takle akutte forandringer i brukernes hjelpebehov. I dette ligger for ledere å måtte arbeide under et stadig krysspress ovenfra ved budsjettoverholdelse og nedenfra ved å møte brukernes behov og gi et forsvarlig tilbud. Samtidig forventes det av en god leder å motivere sine ansatte til å gjøre en god jobb innenfor de ressursene man har til rådighet. Som nevnt tidligere er ansatte og ledere i menneskebehandlernde organisasjoner i en særstilling, ved at de arbeider med menneskelige problemer, både tamme og uregjerlige, som krever stor grad av fleksibilitet.

Bruk av tildelingskontorer til å fatte vedtak om kommunale pleie- og omsorgstjenester, har ført til at behovsprøving i større grad er preget av formaliserte kriterier og ledere/ansatte må via en forvaltningsenhet for å justere vedtak som viser seg å ikke stemme med reelt eller forandret behov. Resultatsenhetsmodellen er også et resultat av reformer for å øke effektivitet og kostnadskontroll. Den kommunale organisasjon er lovpålagt å tilby tjenester som er kostnadskrevende, men som ikke gir overskudd. Der uforutsette behov melder seg, kan budsjettet velte, men man er likevel forpliktet til å gi forsvarlige tilbud. Det kan gi utslag av maktesløshet for enhetsledere og kan oppleves som et dilemma ovenfor ansatte man skal motivere til arbeid. Å 'styre med jernhånd i en fløyelshanske' sies å være et fremtredende trekk ved ledelse i offentlig sektor (Vabø og Vabo 2014).

#### **4.5 BAKKEBYRÅKRATENE OG SKJØNNSUTØVELSE**

Yrkesutøvere som arbeider i direkte relasjon med andre mennesker kan befinne seg i en mellomposisjon mellom befolkningen og politikere. Michael Lipsky har gitt disse ansatte en fellesbetegnelse som 'bakkebyråkrater' (Lipsky 1980 i Vabo og Vabø 2014).

Dette er de ansatte som søkeren av kommunale tjenester, i denne oppgaven med fokus på avlastning, møter eller kommer i kontakt med.

De ansatte opplever et misforhold mellom tilgjengelige ressurser og de politiske visjonene. Arbeidsdagene er preget av vage og motstridende mål, der man må foreta skjønnsmessige valg om prioriteringer. De utvikler ulike strategier for å kunne realisere de politiske idealene på best mulig måte. Det hevdes i Vabo og Vabø (2014:30) at i møte med klienter/søkere, utvikles det rutiner som favoriserer visse klientgrupper ved å «unngå kompliserte oppgaver, spesialisere seg på visse oppgaver eller støtter seg til ideologier som fungerer disiplinerende og samlende der politiske mål konkurrerer med hverandre». Summen av disse strategiene får politiske konsekvenser som et resultat av at bakkebyråkratene former politikken i sine arbeidsprosesser.

Det finnes ulike forventninger til roller man har, og på måten man opptrer på, som borger, bruker eller ansatt i forvaltning. Man skiller mellom den forventning man har til en rolle og den atferden rolle innehaver utviser. Selv om formelle og uformelle organisasjonsstrukturer og normer gir visse forventninger, vil det ikke gjenspeiles fullt ut i hvordan man opptrer i rollen. Forvaltningen er en del av det politiske systemet og arbeider under gitte rammebetingelser. Samtidig har man i ulike roller en påvirkningskraft som tilsier at det politiske systemet bare en del av vår mulighetsstruktur i samfunnet som helhet. Den enkeltes handlinger er en del av uformelle strukturer, mens lover og regler er en del av de formelle strukturene (Hanssen mfl. 2011).

De skjønnsmessige vurderinger som tas av de ansatte lever som nevnt ikke alltid opp til de politiske idealene som var ment for de tjenester de skal forvalte. Dermed er de utsatt for kritikk og de må svare for sin ansvarlighet. Med tanke på fleksibilitetsverdien, skapes tillit gjerne av de erfaringer søkere får i møte med velferdsstaten i ansikt- til ansiktsrelasjoner. Ansvarliggjøring etter en feil, gjerne omtalt i media, rettes ofte mot forvaltningsansatte som individfeil og ikke systemfeil (Hood 1991 i Vabø og Vabo 2014).

Å svare for byråkratiets ansvarlighet kan være en utfordring og skape styringsdilemmaer. Idet administrative ledere skal forsøke å kontrollere de ansatte, kan det føre til at de ansatte følger prosedyrer uten å bruke skjønn. Det vil i neste omgang kunne føre til at avgjørelser ikke blir til klientens beste. På den annen side vil mangel på tydelige formulerte kvalitetskrav ovenfor de ansatte kunne føre til for dem et slags personlig ansvar for tjenestekvaliteten som ikke er i tråd med den økonomiske politikken.

Ansvarliggjøring av skjønn er en viktig del av forvaltningsansattes profesjon. Man er avhengig av yrkesutøverens autonomi, samtidig som skjønn må forvaltes på en forsvarlig

måte i henhold til de verdier en velferdsstat er tuftet på. Et arbeid i menneskebehandling organisasjoner krever både teoretiske og praktiske kunnskaper, en kompetanse. I tillegg til basiskunnskap trenger man yrkesetiske normer som betyr å forplikte seg til å gjøre sitt ytterste for å ivareta klientenes interesser. Den ansatte møter også forventninger om å være lydhør overfor klientens ønsker og perspektiver. Når man har et slikt engasjement i arbeidet dreier det seg om kommunikativ kompetanse ifølge den svenske sosiologen Carsten von Otter. Man gjør noe for andre med utgangspunkt i den andres interesse. Et engasjement er like viktig i en velferdsorganisasjon som saklighet er i et byråkrati mener han (Vabø og Vabo 2014).

Et lovstyre som i regler, og fagstyre som skjønn konkurrerer om samme grunn og gir forvaltningsansatte stadige dilemmaer. De forholder seg ofte til rundskriv, fastsatte skjemaer på pc, instruksjer og veiledning på sitt lokale kontor. Rettsanvendelsen baserer seg i mindre grad på lovtekster, forarbeider og rettspraksis. Mange av disse ansatte mangler en juridisk utdannelse, de har en stor saksmengde og har oftest direkte kontakt med søkere. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre bruk av konkrete skjønnsmessige vurderinger, som en jurist hadde hatt mer kunnskap til, og leder til mer standardiserte beslutninger. I dette ligger et behov for vern av de vedtak som fattes, at de er innenfor et regelverk. Samtidig ville arbeidspresset også for jurister i samme situasjon blitt preget av en standardisering (Fossestøl 2005).

Søker har et rettskrav til en ytelse når vilkår er oppfylt, det kalles en rettighetsbestemmelse, og loven angir hvilke kriterier som skal vurderes. De ansatte skal ved et vedtak for det første tolke loven, så klarlegge sakens faktum og vurdere om vilkår er oppfylt. Regler på rettsfølgesiden er regler om fastsetting av tjenestens kvalitet og omfang. Regler om vilkår for å oppnå rett til en offentlig tjeneste, er regler på vilkårsiden. Der er faste regler og vurderingspregede regler og sistnevnte betyr at utmåling av skjønnsbestemte tjenester skal foretas etter det individuelle behovet (Kjønstad og Syse 2012).

Det spesielle for blant annet tildeling av avlastning er at det er en sosial tjeneste, som har vurderingspregede regler både på rettsfølgesiden og vilkårsiden (Fossestøl 2005). Her kan man si det foreligger en rett til konkurranse om knappe ressurser, da §3-2 i helse- og omsorgstjenesteloven ikke spesifiserer omfanget av ytelsen, men vektlegger kommunens valg av organisering.



#### **4.6 MAKT OG LEGITIMITET**

Med tanke på terskelteorien og en søkers møte med en offentlig ansatt, ligger der ulike former for makt. Den forvaltningsansatte befinner seg i en maktposisjon og har ofte en autoritet overfor en søker. Den som søker hjelp har et problem, og der vil være ulike former for samhandling mellom søker og profesjonsutøveren, gjerne kalt ansikt-til ansikt relasjoner. Søkerne har ulik kompetanse og ressurser til å orientere seg i systemet og tale sin sak, og den makten den ansatte har er svært synlig overfor søkeren. Relasjonen preges av å ikke være jevnbyrdig siden det er den ansatte bak skranken som kontrollerer de ressurser søkeren er avhengig av.

En mild form for maktbruk er å legge føringer på søkerens atferd ved å knytte betingelser til vedtak. I ytterste del av maktskalaen er bruk av tvang helt fraværende da søkeren aksepterer makthavers autoritet. Da blir makt autoritet, og er en nødvendighet for å få det demokratiske systemet til å fungere etter sin hensikt. Skal søkeren ha tillit til og anerkjenne en slik form for myndighet fra forvaltningens side –må beslutninger være tatt på et legitimt grunnlag. Forvaltningens legitimitet bygger på folkestyret og fagstyret. Det forutsettes at forvaltningsansatte har en faglig kompetanse og kvalifikasjon til å inneha sin stilling. I dette ligger at autoriteten er legal-rasjonell ved at makten og myndigheten den ansatte utøver springer ut fra lovverket som igjen er gitt av folket selv. Samtidig har samfunnsutviklingen i lys av brukerrettigheter økt kravene til en profesjonsutøver. I tillegg til formell kompetanse trenger man personlig kompetanse som vil si å ha evner til å kommunisere og skape tillitsrelasjoner til søkere og andre ansatte. Det vil si å være verdig søker/brukers tillit for å oppnå autoritet.

Steven Lukes (1974) har utarbeidet et skille mellom tre dimensjoner av makt som viser hvordan makten utspiller seg direkte og indirekte; synlig makt, dagsorden makt og strukturell makt (Hanssen mfl. 2011:32). I forhold til oppgavens tema er spesielt maktens andre og tredje dimensjon av interesse, idet en profesjonsutøver kan bevisst eller ubevisst prioritere bort vanskelige saker som går mest utover de 'ressurssvake' søkerne. Videre er et møte med forvaltningen et møte med strukturell makt eller 'taus makt' som lokalitetens utforming i form av skranker og andre fysiske omgivelser. Strukturell makt kan også kalles 'makten over bevisstgjøringen' som vil si at man former menneskers virkelighetsforståelse ved å definere hva som oppfattes som normalt, rett eller galt. Som nevnt er forvaltningsansatte såkalte bakkebyråkrater og en formidler av offentlig politikk, som er førstelinjen i møte med borgerne. Språket vårt er mektig i maktens henseende ved å definere tankenes muligheter og begrensninger, såkalt definisjonsmakt. Dette er sentralt i

sosialkonstruktivismen der hvert sosiale system har sin egen forståelse av virkeligheten. De forvaltningsansatte er med å gi begreper et meningsinnhold ved hvordan de tolker ulike problemer og hvordan de løses. De er en del av et system og er hver for seg handlende aktører (Hanssen mfl. 2011).

## **5.0 TJENESTETILBUD OG PLIKTER**

### **5.1 HVA ER AVLASTNING**

Lovregelen om kommunens plikt til å tilby avlastning for de som kvalifiseres for tjenesten, er «§ 3-2. punkt 6. bokstav d) avlastningstiltak» i Helse- og omsorgstjenesteloven.

«Avlastningstiltak er tilbud til personer og familier med særlig tyngende -omsorgsarbeid. Avlastningstiltak skal hindre overbelastning, gi omsorgsyter nødvendig fritid og ferie og mulighet til å delta i vanlige samfunnsaktiviteter. Avlastning kan gis ut fra ulike behov og organiseres på ulik måte. Tjenesten kan tilbys i eller utenfor hjemmet, i eller utenfor institusjon og skal omfatte et forsvarlig tjenestetilbud for personen som ha omsorgsbehovet (Prop. 91 L 15.5.7.3).

Pårørendes omsorgsinnsats beskrives som en stor samfunnsøkonomisk ressurs. Å utvikle ordninger innen avlastningsformer som tar hensyn til svært ulike behov er viktig.

Departementet ønsker å legge til rette for å kombinere yrkesaktivitet med omsorgsarbeid. I dette ligger koordinering av tjenester, bruk av individuell plan og individuelle tilpassede løsninger som kan være med å avlaste omsorgsyteren. Det offentlige må også tilby god informasjon og veiledning.

### **5.2 KOMMUNENES ORGANISERING**

En rapport fra 2014 viser kommunens organisering av avlastning (Jessen 2014). Mottakere av avlastning i institusjon utgjør én prosent av 271 530 registrerte mottakere av ulike antall pleie- og omsorgstjenester ved slutten av året. (22 tjenester til sammen). Avlastning utenfor institusjon utgjør tre prosent av samlet antall.

Kommunene har ulik tildelingspraksis og der mangler definerte kriterier og retningslinjer som kunne sikret en mer standardisert praksis. Mottakere av avlastningstjenester bor i hovedsak sammen med omsorgsyteren, og den største gruppen er barn og ungdom. En av fire har avlastning i institusjon, mens tre av fire brukere har avlastning utenfor. Der er ulikheter innen tilbud om avlastning avhengig av kommunestørrelsen, der de mindre

kommunene har større andel utenfor institusjon og de største kommunene yter avlastning til flere innenfor institusjon.

En kommunal avlastningsbolig betegnes som en korttidsinstitusjon, der avlastning gis i form av døgn, helger og ferieopphold. Men der er ulike kriterier avhengig av kommunens ressurser, kapasitet og antall plasser (Jessen 2014:38).

Individuell avlastning utenfor institusjon er benyttet av alle kommuner i ulik grad, mest av større kommuner. Den ansatte er engasjert av kommunen, men det er ofte familien selv som finner en aktuell person i sitt eget nettverk. Avlasteren kan ta med seg barnet ut på aktiviteter eller være hjemme hos familien for å lette omsorgssituasjonen. Ofte er de brukt som nattevakt for at foreldrene får søvn. En utbredt løsning er at avlasteren har barnet i sitt private hjem.

Alternative avlastningstjenester som tilbys i noen kommuner er skolefritidsordning for de eldre barna og ungdommer som ikke kan være alene hjemme. «Inn på tunet» er et annet tilbud som er et relativt nytt konsept, der barna får delta i aktiviteter på en gård med dyrehold. En slik fritidsavlastning får gode tilbakemeldinger fra foreldre.

Det å være fleksibel og løsningsorientert er en verdi som etterstrebes i flere kommuner som rapporten omhandler. Det kan være muligheter for pårørende å bytte tidspunkt for avlastning etter behov og akutte kriser, eller en fri disponering av timer, samt alternative arbeidstidsordninger for ansatte.

De fleste kommunene i rapporten er organisert etter bestiller- utfører modellen, der den ansvarlige saksbehandler innhenter nødvendige opplysninger ved søknad, pasientjournal og hjemmebesøk. Utførerenheten iverksetter vedtaket, for eksempel avlastningsboligen. Der er en utfordring i kommunikasjon mellom bestiller- og utførerenhetene for å gi tilbud etter tilgjengelige ressurser, men hovedinntrykket er at det er tett samarbeid. Etter innføring av felles fagsystem er koordinering av tjenester blitt enklere og gir bedre oversikt. Det er et plassadministrasjonssystem som gir tildelingskontorene bedre kontroll over ledige plasser, de som er innskrevet i institusjonene og ventelister. Noen større kommuner har utarbeidet skriftlige rutiner for samhandling, men krav til samarbeid og tidspress kan oppleves som krevende for saksbehandlerne og føre til unnfallenhet i noen saker. Tildelingskontoret skal fungere som «en dør inn» for alle helse- og omsorgstjenestene. Målet er å være tilgjengelig for søkere og lik tilgang til tjenester uansett hvor i kommunen man bor.

### 5.2.1 KRITERIER

De fleste kommunene i rapporten forholder seg til et rundskriv (Rundskriv 1-42/98) om omsorgslønn fra Helse- og omsorgsdepartementet der kriterier for tildeling er spesifisert og det er retningsgivende for kommunenes praksis. I «særlig tyngende omsorgsarbeid» er følgende momenter i betraktning; omfang av omsorgsarbeid, varighet, fysiske og psykiske belastninger, avbrudd i nattesøvn, sosial isolasjon, mangel på ferie- og fritid, søsken og mindreårige barn (Jessen 2012:57).

Omfattende omsorg med et visst omfang er hovedkriteriet for tildeling. Saksbehandlere i rapporten legger også stor vekt på at pårørende trenger et pusterom i form av fritid og for å kunne være yrkesaktive.

Omsorgslønn, støttekontakt eller praktisk hjelp kan tilbys som alternative tjenester ved mangel på avlastningsplasser. Hensynet til familiesituasjonen er en viktig faktor, samt sosial isolasjon og utbrenthet. Det er saksbehandlerens oppgave å vurdere belastningsnivået hos omsorgsgiveren, det er en individuell følelse og krever stor grad av personlig og faglig skjønn.

En diagnose gir ikke automatisk tildeling, kommunene har ulik praksis på hva de vektlegger og hvilke sakkyndige vurderinger som ligger til grunn. Det er heller ikke alltid avlastning som primært er behovet, andre tiltak som familievernkontor, barnevern eller psykiatri kan i noen tilfeller gi bedre hjelp. Hensyn til søsken veier også tungt med tanke på normale familieaktiviteter og å bevare sosiale nettverk.

Enkelte større kommuner har utarbeidet egne kriterier der de tar utgangspunkt i barnets funksjonsnivå, livssituasjon og sosiale forhold. Bruk av skjønn oppleves som nødvendig og vanskelig, da tilbudet som kan gis er avhengig av ressurser. Noen legger vekt objektive forhold som antall våkenetter, type omsorgsoppgaver, alder og diagnose. Andre saksbehandlere legger mest vekt på subjektive kriterier, som foresattes opplevelse av tyngende og belastende omsorg. Veiledning og kollegial støtte ses på som viktige faktorer for å sikre forsvarlig saksbehandling, og det er flere kommuner som nå stiller krav til utdanning for saksbehandlere. Det etterlyses klarere rammer med spesifikke kriterier, nye forskrifter og rundskriv og behov for en minstenorm.

Det er et uttalt problem blant kommunene at de sliter med stram økonomi og nedskjæringer i budsjetter samtidig som presset øker for å gi alle de tjenester de har krav på. Kommunene klarer ikke fange behov, og er avhengig av at søkere passerer terskelen for å kontakte kommunen.

Brukermedvirkning er foresattes mulighet å innvirke på tjenestens innhold. Respondentene i rapporten melder at de er opptatt av å imøtekomme pårørendes ønsker, men innenfor de rammer de har tilgjengelig. Å være lyttende, skape dialog basert på forståelse samt ha gode begrunnelser i vedtak er viktig. Brukermedvirkning kan også skje i møter mellom avlastningen og pårørende (Jessen 2014).

### **5.3 KOMMUNENS PLIKTER I HENHOLD TIL HELSE- OG OMSORGSTJENESTER**

Gir den rettslige reguleringen tilstrekkelige garantier for mål om et helhetlig, sammenhengende og individuelt tilpasset tjenestetilbud? Dette er aktuelt for oppgavens tema, hvilken lovforståelse blir lagt til grunn for tildeling eller avvisning av søknader om kommunale tjenester.

Her er en brytning mellom ulike hensyn; det kommunale selvstyret og sikring av nasjonal politikk. I dette ligger et rammepreget lovverk der «utformingen av regelverket må også forstås på bakgrunn av profesjoners motstand mot et for detaljert regelverk som begrenser deres faglige virke og faglige skjønn» (Kjellebold 2012: 19).

#### **5.3.1 FORSVARLIGHET**

Krav om forsvarlighet er et grunnprinsipp i norsk helserett. I kjernen i forsvarlighetskravet ligger det en forventning om at virksomhetene innehar 'god praksis' som norm for tjenestene. Sådan må tjenestene holde en tilfredsstillende kvalitet som ytes i tide og i tilstrekkelig omfang. God praksis forstås som et nivå som ligger over minstestandard. Samtidig vil det være rom for kommunal skjønnsutøvelse mellom god praksis og det som karakteriseres som forsvarlighetskravets nedre grense. Her ligger rettslig spørsmål om hvor store avvik fra god praksis som kan tolereres før det er grunnlag for reaksjoner. Jf. lovens § 12-3. Det er også tjenestetilbudet som 'helhet' som skal være forsvarlig, ikke bare enkelte tjenester. I forsvarlighetskravet ligger også krav om verdighet.

#### **5.3.2 SØRGE FOR-ANSVAR**

Kommunenes 'sørge for' -ansvar betyr at de er ansvarlige for at gjennomføringen av tjenestene samsvarer med krav i §3-1 3.ledd. Lovforarbeider presiserer at de kan utforme tjenestene etter lokale forhold.

Kjelle vold forstår kommunens 'sørge for' -ansvar som også gjeldene personer som ikke har rettskrav på hjelp. Det kan blant annet gjelde pårørende til personer med lidelser som ønsker råd og veiledning. Dette kan ha en forebyggende effekt mot å utvikle helseproblemer. Forvaltningsloven har også en bestemmelse om kommunens veiledningsplikt overfor alle som trenger det. Jf. §11. Som søker til for eksempel avlastning, har man da krav på veiledning selv om man ikke skulle oppfylle kriterier til tjenesten. I forhold til lovens vektlegging av helsefremmende, forebyggende og rehabiliterende arbeid, er noen bestemmelser blitt mer utydelige og kunne vært nærmere regulert. Dette gjelder blant annet råd og veiledning, og støtte til pårørende.

### **5.3.3 NØDVENDIGHET**

Krav om nødvendighet for tjenester er et strengt vilkår for å få rettskrav på hjelp. Dette baseres på en individuell/medisinskfaglig og/eller sosialfaglig vurdering. Videre er det en motsetning mellom brukerens rett til medvirkning av tjenesten og kommunens rett til valg av type tjeneste utfra blant annet ressurser de har til rådighet. Kommunens skjønnsutøvelse står også sterkt ved klager på tildeling. Det skal mye til før klageinstansen overprøver kommunens vedtak. Men de kan ikke gi et tilbud under forsvarlig minstestandard begrunnet i manglende økonomi eller ressurser Jf. Fusadommen. Dommen er en viktig rettskilde som har betydning for hvordan å forstå rettighetsbegrepet og tildeling tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven (Rt. 1991:874 i Kjønsstad og Syse 2012:178).

### **5.3.4 HELHETLIG TJENESTETILBUD**

Når det gjelder garantier for helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud, er det gitt bestemmelser som pålegger kommunene et ansvar der hensyn til selvstyre veier mindre enn hensyn til nasjonale mål. De er blant annet pålagt å sørge for individuell plan og koordinator til brukere med langvarige og sammensatte behov. Samtidig er ikke kommunen pålagt å yte individuelle tilpassede tjenestetilbud, de kan foreta vurderinger etter tilgjengelige ressurser. Det kan i så fall bety at en utarbeidet individuell plan ikke gir garanti for oppfølging.

Et harmonisert lovverk var en målsetting, men den er ikke fullt ut gjennomført. Det pekes på at Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 er delt som omsorgstjenester og helsetjenester. Paragrafens nr. 6 bokstav d) avlastning, er å forstå som omsorgstjeneste. Samtidig er avlastningsboliger en institusjon i henhold til forskrift om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon, og yter da både helse- og omsorgstjenester. Pasient- og brukerrettighetsloven definerer i § 1-3, en bruker som en person som mottar

omsorgstjenester som ikke er helsehjelp. Begrepsbruken fører til en ulikhet ved prosessuelle rettigheter ved at brukers pårørende ikke har samme rettigheter til informasjon som pårørende til pasienter. Rettigheter til en brukers pårørende må således fortolkes ut fra et representasjonsforhold som ikke er direkte regulert i loven. Det kompliserer det hele, da brukeren ofte også har behov for helsetjenester og pårørende er den samme. Dette får innvirkning på klageadgangen, ved at en brukers pårørende må «påberope manglende informasjon eller medvirkning som saksbehandlingsfeil ved klage over tildelinger» (Kjelleevold 2012:41). Videre heter at ved prøveadgangen til fylkesmannen vedrørende helsetjenester skal det legges vekt på det kommunale selvstyret, men ved omsorgstjenester skal det legges *stor* vekt på selvstyret. Dette skaper et videre skille som kan underminere mål om et harmonisert lovgrunnlag og der mangler garantier for et tjenestetilbud som skal være individuelt tilpasset. Samtidig gir lovgivningen kommunene mange krav og plikter de må forholde seg til og løse på en forsvarlig måte (Kjelleevold 2012).

## **6.0 ANALYSE**

### ***6.1 FORESATTES OPPLEVELSER I MØTE MED KOMMUNALE TJENESTER***

Man kan i lys av terskelteorien og tildeling av ytelser, sette spørsmålstegn ved om det er en rettighet for alle –eller mest for de menneskene som er ressurssterke. Det er et avvik mellom de politiske intensjonene og den praksis som utøves av forvaltningen. Dette kan forklares i forvaltningens kompleksitet samt politikernes uklare og motstridende mål. Det pekes på at fra overordnet hold er det vanskelig å styre bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse fordi disse besitter en strukturell makt i relasjon til søkerne. Er individets materielle og prosessuelle rettsikkerhet godt nok ivaretatt i dagens forvaltningssystem? Der finnes motsetninger mellom regler og skjønn, og her ligger utfordringer for velferdsstaten i sin helhet i å løse spenninger mellom rettsliggjøring for individer og folkestyret (Fossestøl 2005).

### **6.1.1 VEILEDNING, KOORDINATOR OG IP**

Mitt første spørsmål til respondentene var om de nå eller tidligere har hatt behov for tjenester som veiledning, individuell plan (IP) og koordinator og hvordan de eventuelt opplevde dette. Kommunen har plikt å tilby disse tjenestene jamfør Helse- og omsorgstjenesteloven §3-3, § 7-1, §7-2 og Forvaltningsloven §11.

Respondentene har ulik erfaring med veiledning, men de har alle følt behov for det og ikke opplevd at kommunen stiller opp uten videre. «Vi fikk vite allerede da han var født at ingenting kommer automatisk, selv om det står i loven, lar du ikke høre fra deg så får du ingenting.» Noen føler det som enveiskommunikasjon der de selv må søke innsikt i hva de har krav på. Det er helsesøster som har vært den nærmeste veiledningsinstansen for alle. Helsesøster har gjerne sett behovet før foreldrene har gjort det. Andre har hatt barnevernet som veiledere, med gruppeveiledning over lang tid. Dette har vært stor hjelp i. Noen har opplevd Foreldreforeningen (NFU) som den viktigste kunnskapsbærer samt det å søke kunnskap selv har vært nøkkelen til å forstå systemet, hvilke knapper man skal trykke på eller hvor de skulle henvende seg. Et fellesskap med andre i samme situasjon oppleves lærerikt.

Etater som er nevnt som veilere er Habiliteringen ved fødsel, helsesøster i småbarns tiden, PP-tjenesten i barnehagen, ansatte i barnehage og skole, og for en av respondentene er voksenrehabiliteringen inne i bildet nå som barnet er voksent.

Flere sier de har hatt gode hjelpere i ulike etater. I barnehage og skole har foreldre fått utsagn som; «Dette skulle vi kanskje ikke sagt, men dere får ikke nok» og «Vi kan ikke si det, men vi ser at det er slik». Det har ifølge forelderen alltid vært noen som kanskje har «gått litt bak ryggen» på de som sitter på pengene og sagt at de må gå videre med saker. Det har ikke vært ledere, men ansatte. «Overhodet ingen i ledelsen i kommunen som har sagt at nå er veien sånn og sånn, det har vært tilbakeholdenhet, om å gjøre å ikke si til oss hva vi har rett på.»

Her kan man vise til det krysspreset ledere i forvaltningen opplever. Hensynet til bruker på den ene siden og krav til budsjettoverholdelse på den annen side. De ansatte som til daglig har kontakt med barna viser større lojalitet rettet mot familiene enn sine arbeidsgivere. De ser behovene på en annen måte, men er heller ikke økonomisk ansvarlig. Ved spørsmål om individuell plan (IP) og koordinator sier en av respondentene: «Føler meg som koordinator, hvis ikke jeg har styringen så rakner alt.»



En annen svarer; «Det er mange fine ord, i samhandlingsreformen, «En dør inn» og alt det der, ja kjempefint hvis det blir slik, unner alle at det kan være noen som får koordinator og som leder, håper det blir slik en gang.»

Det er flere av respondentene som uttaler seg om koordinatorrollen på samme vis. Det er kommunen som oppnevner koordinator, en oppgave som gjøres i tillegg til den stillingen man allerede har. Den fungerer ikke etter intensjonen, det er mye papirarbeid som hører med rollen og de tenker det er med på å «dra ned» koordinatorjobben. Halvparten av respondentene har koordinator som de vet om, de andre vet ikke om eller hvem som har rollen.

SamPro er et elektronisk hjelpemiddel for alle involverte i en individuell plan;

Nei, det ble ikke noe av det, mange ufaglærte som ikke kan noe med det, mye vegring. Så har vel bare papirutgave av IP. Det er ofte overlatt til foreldre å oppdatere, i lovverket står det ikke godt nok hvem som skal administrere, hvem sitt mandat det er. Det høres så fint ut og er sikkert en fin plan men så lenge det ikke er penger der så tror jeg ikke på den.

Respondentene forteller om sårbarhet ved sykmeldinger, at det kommer inn nye ansatte i stillinger som ikke har vært på kurs, mangel på kunnskap om verktøyet, mangel på opplæring blant ansatte som burde hatt tilgang til SamPro for å jobbe med den individuelle planen. Den har kanskje blitt brukt på ansvarsgruppemøter, men få som tar ansvaret for å se fremover og planlegge. Intensjonene er gode, men ressursene tilsier at de ikke har muligheter å gjennomføre det mener en forelder. «Nei, altså vi har nå hatt en IP, men jeg har ingen tro på IP. Det hadde fungert veldig godt om det hadde fulgt økonomi og penger med, og noen som fulgte opp.»

En av foreldrene forteller om en rektor som gikk på tvers av sine ansvarsområder, hun så helheten, hadde oversikt og nær kontakt med andre etater og tok ansvar for å innkalle til ansvarsgruppemøter. «Men det var ikke hun som var koordinator. Men i praksis så var det det som skjedde.» En annen respondent har en koordinator som det oppleves vanskelig å samarbeide med. «Vi jobber ikke akkurat i samme retning, hun vil én ting og jeg vil noe annet, ikke på alt, men det er mye diskusjoner frem og tilbake». Helsesøster blir igjen trukket frem som en som fungerer i koordinatorrolle, da hun hjalp familien å organisere søknader om avlastning, legetimer på sykehus og kommunikasjon med leger.

En forelder uttrykker at en koordinator kunne fungert som veileder og støtte, dersom SamPro hadde fungert etter hensikten. Da hadde der vært noen å ledet de videre, tatt

ansvar for kontakt med andre etater og søkt løsninger for dem. «Det handler om det som vi blir påført i dette samfunnet, så minimalt med hjelp uten at vi krever det selv».

Man kan si at svarene fra mine respondenter bekrefter teorien om at de trenger en viss kunnskap og pågangsmot i relasjon med kommunale etater. Forvaltningen fanger ikke opp et behov for tjenester, man trenger å være aktiv og oppsøkende selv. Økonomiske ressurser og en tilfeldighet i hvem man møter er momenter som trekkes fram og som utpeker seg. Noen ansatte tar et ansvar de ikke har, andre er unnnvikende eller mangler kunnskap. Alle respondentene synes koordinator og IP er gode tiltak, som de hadde ønsket fungerte bedre for dem. Teorien sier at ved misforhold mellom ressurser og etterspørsel skapes det et behov for å begrense tilgangen på eksempelvis informasjon. En av respondentene forteller om tusenvis av brukte kroner på bleier, en utgift hun kunne unngått ved å få blå resept. Det var ingen som hadde opplyst om denne rettigheten, og hun visste ikke om den før noen tilfeldigvis nevnte det.

### **6.1.2 BRUKERMEDVIRKNING**

Jeg spurte foreldrene hvilke erfaringer de har ved brukermedvirkning av tjenesteinnhold ved tildeling av avlastning og andre tjenester. Brukermedvirkning er lovregulert i Helse- og omsorgstjenesteloven §3-10 og Pasient- og brukerrettighetsloven §3-1.

«Er veldig fornøyd med at ansatte kan være fleksible i arbeidstiden, at de kan være litt ekstra en dag eller kveld vi har behov for det». En annen forelder sier; «De la til rette for hans interesser – og det er jo brukermedvirkning».

Respondenter forteller hvor viktig det er som foreldre å bli lyttet til, det er de som kjenner barnet best, og vet hva som skaper trygghet og tillit både for dem selv og barna. Det økonomiske aspektet blir trukket frem som en medvirkende årsak til ting som ikke fungerer bra. Barn og ungdom reagerer på ulike måter ved utrygghet eller mistrivsel. Noen har sterk utagering som er vanskelig å håndtere for uerfarne ansatte, og det er viktig å kunne forebygge slike situasjoner. Det er sårbart ved bruk av vikarer. En mor mener det er en typisk situasjon og at svakheten i kommunale avlastningstilbud finnes i økonomi. Når kommunen ikke har råd til å ha nok kompetanse og sette inn kompetente vikarer ved sykdom, skaper det stress. Trygghet og forutsigbarhet er en nøkkel. Alle respondentene påpeker at antall personer rundt deres barn er av stor betydning og at det ofte er stort gjennomtrekk av ansatte. Det er vondt når barnet gruer seg til dagen da det ikke vet hvem som skal være der.

Der ser man på en måte konsekvensene av de svakhetene da. At kommunen skal spare penger og så går det ut over de svakeste, kanskje får du det igjen i andre runde, for det blir større problem enn de var nødt til å få hvis tilbudet var bedre. Det blir et større behov i andre runde.

Måten man blir møtt på er av stor betydning, at de ansatte er profesjonelle og takler å få spørsmål om hvordan de løser ting, så foreldrene slipper å være bekymret for eksempel om sikkerheten.

En av respondentene forteller at de som foreldre alltid har tenkt at de skal samarbeide og ha et felles mål med kommunen. De har vært mye mer positiv utad, hyggelige og fornøyde enn det de har kjent inni i seg. De har jobbet med å få til en dialog og å ikke komme i konflikt. «Men det kommer til et punkt der du tenker at dette er ikke et verdig liv, og det er da vi blir sinte, og når vi ikke blir hørt på det så blir det en følelse av krenkelse».

De prøver å formidle overfor kommunens ansatte at veiledning, informasjon om gjennomføring av tjenester og respekt for deres rolle for foreldre er viktig.

Der er også positive erfaringer, der kommunens ansatte og ledere har vært genuint opptatt av barnets interesser, gitt tilbud om lang tilvenning for å skape trygghet. De har vist fleksibilitet ved at vedtaket kan forandres etter behov, har liten personalgruppe og en primærkontakt. De føler barnet blir godt ivaretatt, og samarbeid med lederen for avlastningen er godt.

Fleksibilitet blir omtalt som en verdi som etterstrebes, i Jessens rapport om kommunens organisering. Kommunen er en menneskebehandling og organisk organisasjon ved at de arbeider med både tamme og uregjerlige menneskelige problemer. Det å vise fleksibilitet og responsivitet kan styrke brukernes tillit til de offentlige institusjonene. «Det er godt når man får positive tilbakemeldinger om sitt barn, og blir opplyst om hva som fungerer fint. Det skaper trygghet».

### **6.1.3 KLAGE**

Klage på vedtak reguleres av Pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2 og Forvaltningsloven § 7-2.

«Her har jeg tenkt at jeg må vite mer enn andre i møte med hjelpeapparatet».

Det å klage på vedtak eller tjenestens innhold krever ifølge teorien en kompetanse og effektivitet hos brukeren. Alle mine respondenter har klaget med varierende resultater. En av foreldrene kan ikke forstå fylkesmannens avslag, da hun tydelig dokumenterer behov. Noe som står i kontrast til politikernes visjoner om å se hele mennesket, og være fleksible. Her oppleves en rigid holdning til saksbehandling, der fylkesmannen overser kommunens treghet i systemet ved å ikke overholde frister og lar søkeren få jobben med å sende ny søknad. Samtidig skal fylkesmannen ta stort hensyn til kommunens skjønn ved tildeling av omsorgstjenester. «Om sommeren skjer det ingenting i kommunene, umulig å nå fram, det du ikke har fått avklart innen St.Hans kan du bare glemme til midten av september». Noen klager på mengde tilbudt avlastning, andre på selve innholdet. Ikke innvilget hjelpestønad eller grunnstønad og økonomisk støtte til hjelpemidler er andre eksempler på type klager. «Du får avslag første gangen. Veldig ofte. Så må vi klage og argumentere enda litt bedre».

Flere av respondentene forteller om en slitsom og krevende prosess for å kunne få økonomisk støtte ved å nøye måtte dokumentere hvorfor man sliter ekstra med klær eller forklare situasjoner som har skjedd når inventar i huset er ødelagt. Det oppleves som en ekstra belastning.

Tre av respondentene har fått medhold på de fleste klagene i første instans. «Da har man et godt argument sant? Da tenker jeg at det er for dårlig, at det skinner gjennom på første vedtaket da, at du ikke har fått det du har rett på».

Respondenten sier de trenger ressurser og kompetanse for å klage, hvis ikke får man ikke det man har krav på. Dette utsagnet kan knyttes til teoriens andre og tredje terskel, der man må være i stand til å følge opp vedtak, og ha evne til å formulere seg skriftlig og muntlig. En forelder forteller om en mengde klager, spesielt i fasen med barnehage, skole og SFO som ifølge han gir et bilde av hvor mye de har vært gjennom. «Vi ble truet med å ikke få SFO-tilbud for de hadde ikke økonomi til det, NFU motiverte oss til å stå på og ga oss støtte».

Respondentene sier de har ingen grunn til å klage når de møtes med vilje til å løse små og store problemer, en forståelse for hvorfor de reagerer og når kommunen gjør en innsats ut fra de økonomiske rammene de har. Det går på samarbeid og å være villig til å ha dialog med foreldrene. «Jeg kan skjønne det, ledelsen er presset. De som sitter med pengene og det overordnede ansvaret har vi måttet være veldig tydelig mot».

Respondentene ble bedt om å beskrive opplevelsen av kommunikasjon med det offentlige vedrørende tilgjengelighet, hvordan de blir møtt ved henvendelse og dokumentasjon. Samarbeid via andre etater var et overflødig spørsmål. Jeg tok også opp deres synspunkter på etatskarusellen.

#### **6.1.4 TILGJENGELIGHET**

Respondentene forteller om en personavhengig tilgjengelighet. De forventer en viss kommunikasjon, at noen svarer ved henvendelse.

Det kan jo være at du må vente til dagen etterpå, men send en melding da! «Får dessverre ikke tid i dag – går det bra om jeg ringer i morgen tidlig» sånne ting. Ta oss på alvor.

Foreldrene er i en situasjon der ulike offentlige etater ofte må kontaktes. Det skaper ekstra frustrasjon ved mangel på tilbakemelding eller kontakt. Avlastningsboligene fremheves som tilgjengelige og flinke til å videreformidle beskjeder eller spørsmål.

Om man ikke går overens med den oppnevnte koordinatoren eller andre profesjoner, kan man føle seg alene mot et system. «Hvis vi kommer i opposisjon så er det stengt dør».

Foreldrene mener teorien sier de er en medpart, men at de må unngå konflikter og være litt påtatt hyggelig for å oppnå godvilje fra diverse ledere og saksbehandlere.

BUP er en annen etat som blir trukket fram som eksempel på god tilgjengelighet, men respondenten påpeker at den ansatte gikk litt ut over jobben sin og brukte tid på å hjelpe dem ved akutte behov. Når en profesjonsutøver har et slikt engasjement, der man gjør sitt ytterste for å ivareta brukeren, har man en kommunikativ kompetanse. Slike ansatte er en viktig ressurs for de offentlige etatene for å oppfylle politikernes hensikter og mål med lovpålagte rettigheter. En forelder forteller om en overlege ved et sykehus som viser omsorg og oppriktig interesse for deres barn. Han tar seg alltid tid å prate hvis de ringer og ser familiens situasjon. Følelsen av å bli møtt med forståelse og empati er viktig.

#### **6.1.5 DOKUMENTASJON**

Ved å skrive søknader, dokumentere behov og finne ut av hvilke rettigheter man har, er hjelp fra NFU nevnt som hjelpende støtte og at de har lest seg til kunnskap selv.

Ifølge terskelteorien kan en søker oppleve avvisning som kan bunne i et fordelingsspørsmål om tilgjengelige ressurser og om der er flere søkere av samme tjeneste. De forvaltningsansatte fatter vedtak som direkte har innvirkning på en families

livssituasjon. Tillit til kommunen og forvaltning som organisk velferdsorganisasjon, er avhengig av legitimitet. En saklig og grundig saksbehandling er viktig for likebehandling, og når tildeling av avlastning er vurderingspreget betyr det bruk av skjønn. Når forvaltningsansatte og ledere etterlyser klarere regler og nytt rundskriv viser det kompleksiteten i saksbehandlingen.

«Vi hører hva du sier, men vi tar ikke hensyn til det». Respondenten utdyper utsagnet sitt ved å fortelle om avbrudd i nattesøvn flere ganger hver eneste natt i over ti år. Det er søknad etter søknad, og en bunke med papirer med dokumentasjon. Når man har baby er dette normalt for en periode, man vet det vil roe seg etter hvert. I deres situasjon gjør sykdom at barnet trenger tilsyn og hjelp til å snu seg om natten. Når dette formidles til kommunen, at de er slitne, blir de møtt arrogant. «Svaret jeg får er å hvile mer når jeg *har* avlastning. Jeg har til og med blitt bedt om å ikke ha så mange fritidsinteresser».

Når det gjelder å dokumentere behov i søknader, handler det om å utlevere sitt private liv til fremmede. Dette gjentas gang på gang, år etter år. «Barnet vårt har Down Syndrom i år også!» To av respondentene sier samme frase uavhengig av diagnose på deres barn for å vise en frustrasjon over krav til dokumentasjon.

Når en kommunal ansatt kommer på hjemmebesøk hos søkeren, utstråler denne en form for autoritet, da relasjonen mellom disse ikke er jevnbyrdige. Der ligger en makt i å formulere en rapport som gir tildeling eller ikke. Det er flere av respondentene som forteller om slike besøk i hjemmet. Det oppleves som inngripende, og man setter opp en visuell «mur» foran seg for å for å takle følelsene. Man føler seg iaktatt. En av foreldrene sier hun satt med en følelse av å ikke bli trodd, den kommunale representanten opptrådte arrogant. De faktiske forholdene i hjemmet og for familien burde i seg selv være nok til en tildeling.

En forelder mener at hva du må utlevere til hvem for å kunne bevise behovet og har rett på det, er mange som kjenner på. At man skal ha respekt for hvor mye man drar ut av en person i krise. «Det er jo store og små kriser, og det å ha behov for å levere barnet sitt til fremmede - da er du i en krise bare der. For du vil jo klare selv. Da melder du et behov».

En annen forelder har ikke opplevd hjemmebesøk, og mener det er en svikt. Hun forteller om søknader, begrunnelser og dokumentasjoner på behov, men ikke får positivt svar. Hun mener de forvaltningsansatte burde kommet og sett på nært hold hvilke utfordringer de strever med, og ikke gjemme seg bak et vedtak.

Kommunen er på kollisjonskurs med seg selv. Hvilke grunner skal man ha for et avslag? De må på en måte så tvil om behovet. De har ingen annen grunn enn økonomiske årsaker. De har ikke råd til å gi denne familien den hjelpen de trenger, derfor må de så tvil om behovet.

«På hvilket grunnlag kan en forvaltningsansatt meddele oss at vi ikke er slitne nok til å få mer avlastning», lurte en forelder på. De vet ikke om de orker papirmøllen flere ganger. Den verste biten er å ikke bli tatt på alvor, å ikke bli hørt, grensene er forskjellige fra person til person, hvor mye man tåler, forteller hun. De skal stå i samme situasjon i mange år framover, og lurte på hvorfor ikke kommunen kan legge litt til rette for at de skal lykkes som foreldre.

Det er en opplevelse av regelrytteri at forvaltningsansatte mangler fleksibilitet til å finne løsninger og innfri et ønske.

#### **6.1.6 HVORDAN BLIR DERE MØTT VED HENVENDELSE**

«Ved henvendelse til kommunen så føler vi det er positivt, det som er negativt er personavhengig, enkeltpersoner som vi ikke kan laste kommunen for».

En forelder sier at halve avlastningen er at barnet har et godt tilbud der de skal være. Det fremheves at ansatte i avlastningen er flinke å dokumentere hva de gjør på, gjerne ved rapporter og bilder fra oppholdet. Da kan de samtale med barnet om ting de har gjort. «Og de gjør så mye, hun får være med på ting, lage mat og sånn, tror hun har det helt supert. Vi har et veldig godt inntrykk».

Forventninger til et personlig møte med en ansatt uttrykkes slik; Punkt nummer én er om der er respekt og gode verdier. Nummer to er at det må være et menneske som har en faglig forankring, som vet hvordan de skal jobbe med dette. Det er mange de har møtt som har hjulpet dem videre og der kommunikasjonen har vært veldig god. Når disse kriteriene er til stede har det vært mange fine folk rundt i alle ledd, forteller en forelder.

Samarbeidet har vært verre med ledere i systemet som har ansvar, der har ofte kommunikasjonen snøret seg litt til, og ikke vært så fleksibelt som foreldrene har følt behov for. Ledere befinner seg gjerne i en skvis mellom forvaltningsverdier og de har en annen rolle enn saksbehandlere eller ansatte i skoleverket for eksempel. De har et stort ansvar ved å være kostnadseffektive og balansere ulike hensyn.

### **6.1.7 SÆRLIG TYNGENDE OMSORGSARBEID**

Hovedkriteriet for å få avlastning er 'særlig tyngende omsorgsarbeid'. Fra rapporten så vi at noen kommuner legger de vekt på de objektive, faktiske ting som skjer, eksempelvis antall våkenetter, andre kommuner legger vekt på subjektive kriterier, hva man føler er trengt behov. «Åh. Fint og flott det du. Så skal du da inn på teppet. Og forsvare deg, det du har meldt behov om. Og så opplever du å bli omtrent avspist med halvparten av det du søkte om».

En respondent føler kommunen pakker inn et avslag i andre begrunnelser enn økonomi, mens sannheten er ressursmangel. Kommunen «tar» søkere på utmattelse, at man ikke orker flere runder.

En av respondentene sammenligner sin familie med andre med mer sammensatte behov, og tenker på hvor mye de selv har måttet stått på sidelinjen som en «vaktbikkje» for å passe på at barnet deres får sine rettigheter innvilget. Et «tung-grodd system», kaller en respondent kommunen. De andre foreldrene snakker om det samme, og alle tar selv opp utfordringer i forhold til søsken, ferie og sykdom.

Foreldrene sier de er i en veldig sårbar stilling når de får et funksjonshemmet barn og bruk av ordene «særlig tyngende» setter en merkelapp på barnet, at barnet blir en byrde. De elsker barna sine, og føler at utfordringene kunne vært halvert om hjelpen var der når de trenger den, at prosessene med søknader og dokumentasjoner hadde vært enklere.

Flere av respondentene føler at saksbehandlere ikke forstår behovet for en pause i ferier. Det er mange hensyn å ta, og søsken kan miste kvalitetstid med foreldrene hvis all energi brukes på å følge opp barnet med funksjonshemming. Hele uker uten avlastning legger føringer på familielivet og hvilke aktiviteter man kan delta på. For disse familiene oppleves ikke ferier som avslappende, men krevende. Søskenene trenger også foreldrene sine; «Vi må jo hele tiden forklare dem hvor viktig det er å være tålmodig, og hvem av tenåringer orker å være så tålmodig da hele tiden?» Det er også en stor utfordring om man blir syk, det er ikke så enkelt å skaffe barnevakt.

Helse- og omsorgsdepartementet skriver i Prop. 91 L 15.5.7.3 at pårørendes omsorgsinnsats er en stor samfunnsøkonomisk ressurs. Intensjonen er å gi omsorgsyter nødvendig fritid og ferie og mulighet til å delta i vanlige samfunnsaktiviteter. Jessen skriver i sin rapport at de fleste kommuner der forholder seg til rundskriv om omsorgslønn



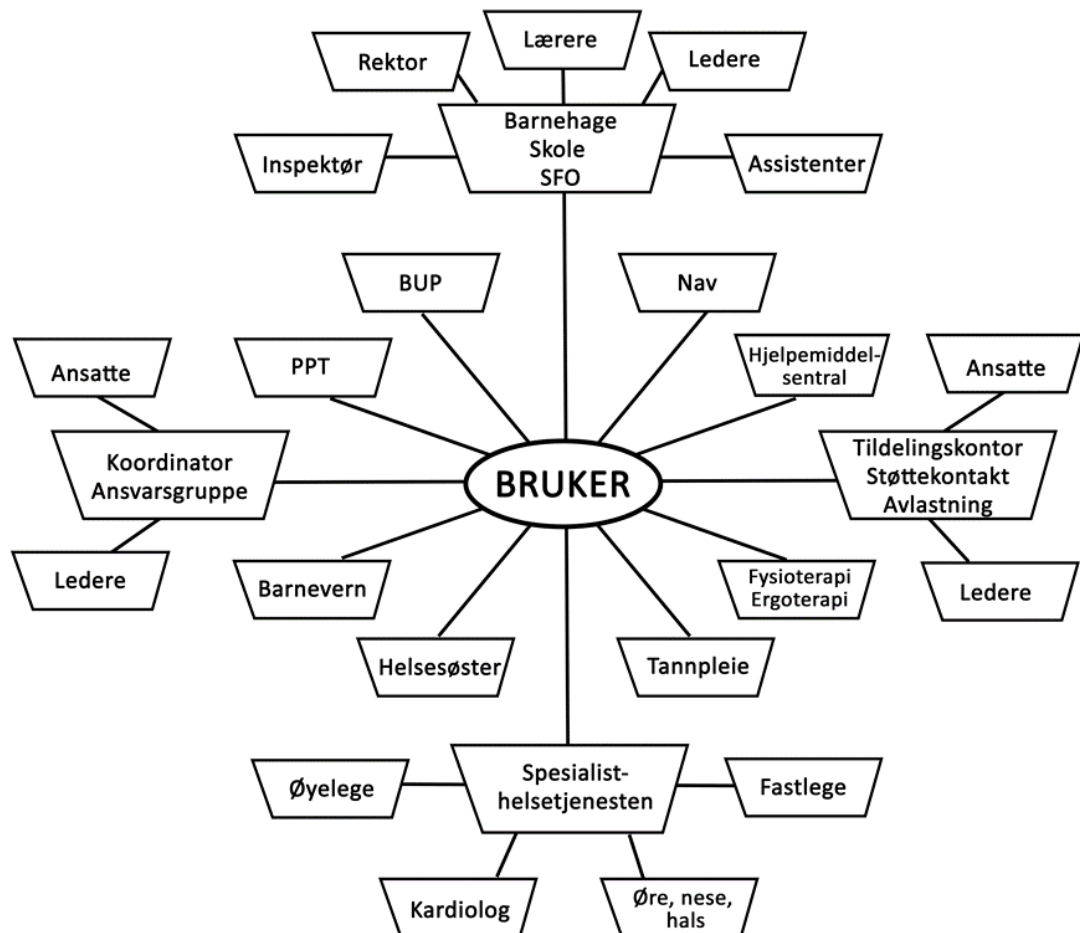
som retningsgivende for sin tildelingspraksis. Der er også hensyn til fritid og søsken et viktig moment. Når foreldre i min undersøkelse ikke føler de blir ivaretatt av kommunen i så tilfelle, er det en brist mellom visjon og realitet. Samtidig kan kommunen bruke støttekontakt som alternativ eller supplement til avlastning. Alle mine respondenter har eller har hatt støttekontakt til sine barn, samt utvidet skolefritidsordning for noen av dem. Der har blant annet vært trening i å bli mer selvstendig og mobil, noe som tar tid og krever ressurser. Ved fleksible løsninger gis foreldre mulighet til å være yrkesaktive, som også er en intensjon fra myndighetene.

I Jessens rapport blir det påpekt utfordringer for kommunene i å løse lovpålagte oppgaver ved knappe budsjetter. I følge Fusadommen kan de ikke i vedtak begrunne et avslag i økonomi, men respondentene mistenker at det gjerne er avslagets kjerne. I følge Kjelle vold trenger ikke en utarbeidet IP gi garanti for oppfølging av denne, da kommunen ikke er pålagt å yte individuelle tilpassede tjenestetilbud, men kan foreta vurderinger etter tilgjengelige ressurser.

Alle respondentene legger vekt på at det som fungerer, imøtekomne ansatte og positive tilbakemeldinger letter en byrde og er av stor betydning for livssituasjonen for hele familien. Trygghet, forutsigbarhet, god kommunikasjon med ledere og ansatte innen alle etater er viktig for å kunne fungere. At barnet deres blir ivaretatt på en god måte, er essensielt.

## 6.2 Etatskarusell

### ETATSKARUSELL



Monica Rishaug 2015

Fig. 2. «Etatskarusell» Monica Rishaug (2015)

Når jeg ser karusellen, så ser jeg mye videre kjenner jeg, ser for meg folkene som sitter der, hvilke meninger de har, jeg får hele pakka med en gang over meg. Noen streker her er veldig kronglete, andre er veldig grei.

Etatskarusellen ble til etter en samtale med en forelder til et pleietrengende barn med sammensatte behov. «Jeg føler det som om jeg sitter på en karusell og ikke har mulighet å gå av.» Jeg viser frem en foreløpig figur av karusellen til respondentene og får klar respons om gjenkjennelse. Et bilde kan gi en bedre beskrivelse enn ord. Respondentene krysser av

på de fleste etatene, med unntak av noen få avhengig av diagnoser på barna. Forskjellen mellom mine respondenter og foreldre til friske barn er at kommunikasjonen med alle etater er mer inngripende, utleverende, komplekst og med et langvarig perspektiv. Poenget er at avlastning bare er en del av foreldrenes relasjon til hjelpetjenester, og ved alle instanser kreves det av dem kommunikasjon, tilstedeværelse, planlegging og ressurser.

Jeg hadde ønsket at det var koordinatoren i midten her – og ikke brukeren, som hadde tatt styring på det, slik at jeg kunne bruke min fritid på andre ting enn å sitte i møter, passe på søknader og frister og alt.

Hver diagnose har sin lege, og oppfølging, og for et barn med sammensatte behov blir det en del kontroller hos spesialisthelsetjenesten hos ulike leger i løpet av et år. Barna er i vekst og utvikling og behovet for ulike hjelpemidler og tilrettelegging ved kommunale tjenester er stort. Det er krevende for foreldrene å holde kontakt med alle ansatte, ledere og ikke minst bakkebyråkratene som sitter «på andre siden» av et vedtak. Helse- og omsorgsdepartementet har uttrykt ønske om å bruke IP og en koordinering av tjenestene for å avlaste foreldre med den jobben respondentene har satt ord på. Det kan være tilfeldig at mine respondenter opplever mangel på funksjonalitet, det kan på den andre siden være en indikasjon på at vegen er lengre å gå før målsettingen om avlastningens formål er fullt oppnådd. Et lite hjertesukk til slutt:

«Med tanke på den sirkelen din» (peker på figur av etatskarusellen). «Du føler noen tider at det er som om en kamel strander i ørkenen. Med åpen munn. Ser du bildet?»

## **7.0 AVSLUTNING**

### **7.1 KONKLUSJON**

Jeg spør innledningsvis i oppgaven hvordan en rettighetsparagraf slår ut i praksis for deg og meg. Problemstillingen var; «Hvordan oppleves møte med de offentlige skranker ved søknad om avlastning og kommunale tjenester?»

I arbeidet med problemstillingen, er min erfaring at avgrensingen kunne vært mer spissformulert, da omfanget av empirien ikke får plass i rammen av en bacheloroppgave. Systemet er komplekst og de fleste elementer som beskrives her har vært gjenstand for omfattende forskning og teoridannelse av andre. Elementene henger sammen og utgjør en helhet. Jeg savner dog innsikt i prosesser om tilbakeføring av kunnskap opp mot de som

har makt til å gjøre forandringer. Brukerinvolvering er et viktig tiltak, men hvordan brukes brukererfaringer til læring? Oppgaven viser at en rettighetsbestemmelse ikke gir noen garanti for oppnåelse. Intervju med foreldre bekrefter i stor grad terskelteorien som krever en evne til å mestre forvaltningens spill, og at det offentlige ikke selv fanger opp behov. Man må ha pågangsmot, for ved vurderingspregede rettigheter og i kommuners selvbestemmelsesrett ligger det et krav om klientinitiativ og formulering av søknad. I relasjon mellom bakkebyråkraten og søkeren må der være gjensidig respekt og en forsvarlig saksbehandling for at vedtak skal være legitime. Legitimitet skapes gjennom tillit.

Mitt hovedinntrykk er at der er behov for forenklete systemer og å skape en mer imøtekommende forvaltning, spesielt ved dokumentasjon av behov som er en stor del av prosessen rundt et tildelingsvedtak. Opplevelser er ofte personavhengig, og det kan være en merbelastning i en sårbar situasjon. Det er forståelse for at kommunen trenger opplysninger for å lage forsvarlige vedtak. Samtidig blir det påpekt en del vanskelige aspekter rundt dette. Som et par foreldre sier; «Barnet mitt har Downs Syndrom i år også!»

## **7.2 IMPLIKASJONER FOR VIDERE FORSKNING**

Alle berørte elementer i min oppgave er av interesse, og jeg har bare kunnet gi en liten beskrivelse av biter i politiske prosesser og forvaltningstradisjoner. Der finnes ulike interesseorganisasjoner som eksempelvis NFU (Norsk forbund for utviklingshemmede) som jobber for sine medlemmer opp mot myndigheter og inn mot lokale forhold. Deres arbeid for å påvirke beslutningsprosesser kunne vært en måte å gripe an oppgavens tema. Det juridiske aspektet med lovgivning og bruk av forvaltningens skjønn er en annen del som kunne vært belyst mer inngående.

Reformer som Samhandlingsreformen og Nav-reformen er bare nevnt, og her ligger hvordan kommuneorganisasjonen søker å løse utfordringer innen velferdstjenester, samt konkurrerende forvaltningsverdier.

Basert på teori og empiri fra oppgaven, ville jeg ønsket å ta for meg læring i organisasjoner og hvordan kunnskap om funksjonalitet eller mangel på det blir brukt for å forandre praksis. Og videre hvordan slik kunnskap når opp til sentrale myndigheter og den prosessen som ligger i nye rundskriv, forskrifter og lovendringer. Det er til sjuende og sist regjering og Storting som bestemmer.

## REFERANSER

Christensen Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik “Organisasjonsteori for offentlig sektor” 2009. Universitetsforlaget.

Fossestøl, Knut «Regler og skjønn i norsk forvaltning- og velferdsforskning. En kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering» 2005. Norsk institutt for by- og regionforskning.

<http://www.nibr.no/filer/2005-106.pdf>

Hanssen Gro Sandskjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. «Politikk og demokrati – En innføring i stats- og kommunalkunnskap» 2011. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Helse- og omsorgsdepartementet: Rundskriv 1-42/98

<https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/i-1998-42>

Jacobsen, Dag Ingvar. «Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode» 2005. Høyskoleforlaget.

Jacobsen, Knut Dahl, Thor Ø. Jensen og Turid Aarseth (1982) «Fordelingspolitikken Forvaltning». Sosiologi i dag, nr. 3:29-49.

Jessen, Jorunn Theresia. «Kommunale avlastningstilbud. Fra tradisjonelle tjenester til fleksible løsninger?» 2014. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

<http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2014/Kommunale-avlastningstilbud>

Kjelleevold, Alice «Ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester – verdivalg og rettslig regulering» 2012. Gyldendal Akademisk.

[https://lovdata.no/pro/#document/JUS/kjelleevold-a-2012-01/KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/kjelleevold-a-2012-01/KAPITTEL_1)

Kjønstad Asbjørn og Aslak Syse. «Velferdsrett 1 – Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang» 2012. Gyldendal Norsk Forlag AS.

Prop.91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m. Punkt 15.5.7.3 «Departementets vurderinger og forslag» Lovdata.no

[https://lovdata.no/pro/document/PROP/forarbeid/prop-91-l-201011/KAPITTEL\\_3](https://lovdata.no/pro/document/PROP/forarbeid/prop-91-l-201011/KAPITTEL_3)

Vabø, Mia og Signy Irene Vabo «Velferdens organisering» 2014. Universitetsforlaget.

Fig. 1. «Møte med forvaltningens terskler» Monica Rishaug (2015) basert på «Fordelingspolitikken forvaltning» av Jacobsen, Jensen, Aarseth (1982)

Fig. 2. «Etatskarusell» Monica Rishaug (2015)

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til respondentene

## **«Kommunens ansvar – Brukerens rettighet.**

### **Et innblikk i prosessen ved tildelingsvedtak»**

Kommunen har ulike forpliktelser til å tilby tjenester etter Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og Forvaltningsloven. I møte med de offentlige skrankene er det ifølge terskelteorien en rekke hinder man må passere for å nå fram. I dette ligger blant annet at søkere av kommunale tjenester må ha pågangsmot, ressurser og evne til å «mestre forvaltningens spill». Hensikten med intervju er å få kunnskap om noen brukeres personlige erfaringer om hva som fungerer bra eller dårlig i forhold til lovens intensjoner.

Spørsmål 1: Har dere nå eller tidligere hatt behov for tjenester nevnt i punkt 1-2? Hvordan er eventuelt deres opplevelser i forhold til kommunens plikter her?

1. Veiledning
2. Individuell plan/koordinator

Spørsmål 2: Ved tildeling av avlastning og andre tjenester; Hvilke erfaringer har dere ved brukermedvirkning av tjenesteinnhold?

Spørsmål 3: Har dere hatt behov for å klage på vedtak? Hvordan oppleves eventuelt denne prosessen?

Spørsmål 4: Hvordan oppleves kommunikasjon med det offentlige vedrørende;

- Tilgjengelighet?
- Dokumentasjon av behov?
- Samarbeid via andre etater?
- Hvordan blir dere møtt ved henvendelse?

Spørsmål 5: Er det tema dere ønsker å belyse som mangler her?

**Forespørsel om deltakelse i intervju**  
**BACHELOROPPGAVE ved Høgskolen i Molde**  
**Av Monica Rishaug**

**Bakgrunn og formål**

De som blir spurt om å delta er pårørende som har eller har hatt avlastning for sine barn. Helse- og omsorgstjenesteloven §3-2. punkt 6. bokstav d) avlastning, blir brukt som et eksempel for oppgavens tema: Terskelteori. Formålet for å intervju pårørende er for å få et innblikk i hvordan møte med de offentlige skrankene kan oppleves for de som søker en kommunal tjeneste. Det er ment å være en stemme fra noen som har førstehånds kunnskap om det å være søker av en kommunal tjeneste. Hvilke erfaringer man har og tanker om prosessene rundt et vedtak.

**Hva innebærer deltakelse av studien?**

Jeg sender spørsmålene for intervjuene på forhånd, slik at dere kan tenke gjennom/notere tanker dere har. Tema for oppgaven kan oppleves som følsomt, og dere velger selv om der er noen spørsmål dere ikke ønsker å besvare.

Jeg kommer hjem til dere, eller et sted dere velger. Intervjuet vil vare inntil en og en halv time.

**Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt.

Det er Monica Rishaug og veileder Ingunn Gjerde ved Høgskolen i Molde som vil ha tilgang til innsamlet informasjon. Ingen personalopplysninger vil være oppgitt i noen dokumenter undervegs eller i den ferdige oppgaven. Det blir intervjuet noen få pårørende og jeg vil ha oversikt ved å nummerere intervjuene for egen del. (1, 2, 3 ...) Spørsmål som blir stilt er av en slik karakter at det ikke skal komme frem navn, alder, kjønn, bosted eller kommunetilknytning. Intervjuene er således anonymisert.

Prosjektet skal avsluttes 22. mai 2015. Alle dokumenter fra intervjuer utenom selve oppgaven vil bli slettet.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med Monica Rishaug, Tlf. 99026070

Veileder: Ingunn Gjerde, Amanuensis, Tlf. 71214209

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)